



UNIVERSITY OF MINNESOTA
TWIN CITIES

Office of the Director

Executive Registry
82-0968

Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs
909 Social Sciences
267 19th Avenue South
Minneapolis, Minnesota 55455
(612) 373-2653

March 31, 1982

*wpc/ps
7 May 1982*

MEMORANDUM

TO: William J. Casey

Politique Internationale, the French equivalent of Foreign Affairs, has just published, in French, an article of mine which tries both to explain and to criticize U.S. foreign policy. I thought you might be interested in seeing it and it is attached.

Harlan
Harlan Cleveland

HC:mg

Enc.: "Les Illusions De L'Impuissance
Et Les Réalités Du Pouvoir"
"U.S. Foreign Policy: Illusions of
Powerlessness and Realities of Power"

APR 5 12 35 PM '82

Reprinted from:

POLITIQUE INTERNATIONALE, No. 13 - Automne 1981, Paris, France

Harlan Cleveland *

LES ILLUSIONS DE L'IMPUISSANCE ET LES RÉALITÉS DU POUVOIR

I

Pour tous les gouvernements américains et aussi loin que je m'en souviens, les politiques étrangère et de défense ont toujours représenté une préoccupation importante — sinon prépondérante. L'ère Truman — dont nous ne saurions évoquer le souvenir aujourd'hui sans une certaine tendresse — a affronté les premiers défis que constituaient les grandes initiatives de la fin des années 40 : les Nations-Unies, Bretton-Woods, l'Alliance atlantique, le Plan Marshall, le Point Quatre... La présidence du général Eisenhower a été marquée par l'éclatement de la Guerre Froide, avant même que le feu du conflit de Corée ne soit éteint et alors que l'encre du célèbre discours *Une Chance pour la Paix* était à peine sèche.

Quant au président Kennedy, il a dû (au cours des 1 000 jours de son mandat), avaler tant bien que mal les restes indigestes laissés par son prédécesseur : Gary Francis Powers, son U.2 et l'affaire de la Baie des Cochons. Comme si cela n'était pas suffisant, il a dû essayer ensuite la crise des missiles, et le semi-échec de son « Alliance pour le Progrès » avec l'Amérique latine.

Lyndon Johnson, notre Président « à vocation intérieure », a été complètement submergé par la débâcle du Vietnam.

* Directeur du Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs. Professeur à l'Université du Minnesota. Ambassadeur des États-Unis auprès de l'OTAN durant le mandat du président Lyndon Johnson. Ancien Président de l'American Society for Public Administration. Auteur, entre autres publications, de : *The obligations of power*, Harper and Row, 1966; *NATO : the transatlantic bargain*, Harper and Row, 1970; *The third try at world order : U.S. policy for an independent world*, Aspen Institute, 1977.

L 305

114 POLITIQUE INTERNATIONALE

A l'inverse, notre Président « à vocation internationale », Richard Nixon, qui avait ouvert la porte à Pékin et approfondi la détente avec Moscou, a été torpillé par le peuple américain à cause de son arrogance en politique intérieure.

La période transitoire de trente mois entre les présidences Nixon et Carter (l'Administration Ford) a vu l'issue de l'expérience vietnamienne et la bravade du Mayaguez.

L'Administration de Jimmy Carter a engendré ses propres difficultés : politique des Droits de l'Homme chaotique, Traité du Canal de Panama, négociations SALT, rapports avec les alliés de l'Otan. Et même le succès de Camp David a été à l'origine de nouvelles souffrances au Moyen-Orient...

Finalement, la présidence de Carter — qui, d'ailleurs, n'a jamais réussi à concevoir ni à planifier une stratégie cohérente — a succombé au virus débilissant d'une interminable prise d'otages. Et, ironique épilogue, c'est au successeur de Jimmy Carter que les Américains retenus à Téhéran ont été rendus.

L'Administration Reagan, dans ses premiers mois d'existence, est restée fidèle à cette tradition historique. La politique étrangère a été utilisée comme un slogan publicitaire pendant les élections de 1980. Dès son entrée en fonctions, le président Reagan s'est trouvé projeté sur une scène politique déjà encombrée de problèmes non résolus et de questions en suspens : mauvaise gestion réciproque de l'équilibre États-Unis-URSS; présence des troupes soviétiques en Afghanistan; avenir incertain du contrôle des armes stratégiques; inflation généralisée; tension au sein de l'OPEP; tentatives de destruction mutuelle des installations pétrolières par deux gros producteurs d'énergie du Golfe; persistance du conflit israélo-arabe; intensité de la gênante concurrence japonaise; initiatives surprenantes des alliés européens; flot irrépressible des immigrants clandestins.

La stratégie politique de Reagan était claire et simple : il s'agissait de focaliser tout d'abord l'attention de la nation sur la réduction des dépenses de l'État, puis, sur la promesse d'une diminution de l'impôt pendant trois ans.

Mais ce plan faisait peu de cas de la complexité de la politique internationale qui, loin de rester en coulisses, a fait irruption sur le devant de la scène.

La préoccupation essentielle de Washington restait l'attitude de Moscou; à cet égard, le nouveau Secrétaire d'État, Alexander Haig, n'a fait que répéter avec foi l'erreur majeure de ses prédécesseurs Kissinger et Brzezinski, en regardant le monde à travers le prisme des relations américano-soviétiques.

HARLAN CLEVELAND 115

Pourtant, les difficultés continuent de naître de la triple révolution qui secoue le tiers-monde : révolution pour la modernisation, la justice et l'identité culturelle.

En matière de politique étrangère, du moins pour le moment, l'initiative s'est déplacée du centre vers la périphérie : Washington, Tokyo et les capitales européennes doivent aujourd'hui faire face à des problèmes issus des luttes pour le pouvoir qui se déroulent en Asie, en Afrique et en Amérique latine.

Quels que soient nos impératifs économiques intérieurs, la politique étrangère restera une préoccupation quotidienne de la Maison-Blanche tout au long des années 80.

II

En parcourant les États-Unis, j'ai l'impression que mes compatriotes sont moins dépassés par l'ampleur des problèmes internationaux auxquels ils sont confrontés que par l'insuffisance des dirigeants qui nous demandent d'y faire face. James Reston a très bien décrit ce qui nous gêne dans le style des dirigeants américains en notant, il y a quelque temps déjà, au sujet de John Foster Dulles : « Notre Secrétaire d'État, Dulles, ne tombe pas dans des pièges tendus par d'autres : il creuse de grands trous sur son propre chemin et y saute allègrement. »

Je crois que, ces derniers temps, les Américains scrutent à leur tour un gouffre qu'ils ont eux-mêmes creusé : celui d'un sentiment soudain d'impuissance. Comme si les États-Unis illustraient tout à coup cette métaphore chinoise : « Du tapage dans les escaliers, mais personne n'en descend... »

Pourtant, ce sentiment ne recouvre pas une réalité. Nous sommes toujours la société la plus engagée du monde, la plus concernée par le plus grand nombre d'aspects du plus grand nombre de destinées d'êtres vivants.

Nous sommes aussi, ce qui ne laisse pas de nous surprendre, le pays le plus attrayant de la planète : une part démesurée de réfugiés du monde entier veulent venir chez nous, coûte que coûte. Ils atteignent 16 millions aujourd'hui, c'est-à-dire un million de plus que tous les réfugiés ou « personnes déplacées » après la Seconde Guerre mondiale.

Si nous, Américains, devons supporter les responsabilités attachées à cette attraction magnétique, mais si nos dirigeants refusent de les prendre en charge, alors il faudra bien que le

116 POLITIQUE INTERNATIONALE

peuple lui-même les ramène dans la voie de la sagesse. Les Américains ont montré, durant ces vingt dernières années, qu'ils étaient familiers de cette pratique et savaient indiquer le chemin à leurs dirigeants.

Le gouvernement fédéral a été le dernier à apprendre que la guerre du Vietnam était terminée. Le président Nixon et son équipe ont été les derniers à se rendre compte que leur fin était venue. Les raz-de-marée sociaux — sensibilité à l'environnement, droits civiques pour toutes les races, émergence d'un statut des femmes, reconnaissance des droits des consommateurs et des petits épargnants — n'ont pas été lancés par les hommes politiques, mais produits par de vastes réactions populaires.

En 1979, au cours du malheureux accident de la centrale nucléaire de Three Mile Island, un reporter avait demandé s'il était techniquement possible de placer une sorte de valve d'arrêt dans l'unité radioactive. On lui a répondu par cette phrase, classique entre toutes : « c'est théoriquement possible, mais pratiquement irréalisable ».

Après avoir longuement pesé les termes de cette réponse, j'en suis arrivé à la conclusion que le problème posé par la diplomatie américaine est exactement symétrique : en pratique, tout est possible; en théorie, tout est impraticable.

Je crois qu'on peut dire à juste titre que les dirigeants de ce pays ne possèdent plus de vision générale des choses, englobant plusieurs politiques à la fois.

Nous n'avons pas encore de théorie post-keynésienne pour expliquer l'actuel phénomène de fin de cycle économique (qui n'est peut-être même pas cyclique du tout) caractérisé par une double propension à l'inflation et la récession.

Nous n'avons aucune politique sociale « post New-Deal » qui sache aller au-delà du simple règlement des problèmes par la création de nouvelles ressources catégorielles ou l'augmentation des dotations budgétaires.

De même, nous n'avons pas encore de doctrine « post-Kissinger » ou « post-Brzezinski » qui nous permette de corriger notre vision du monde déformée par le prisme américano-soviétique, d'accepter le « linkage » entre le contrôle des armements et toutes les autres initiatives internationales, de reconnaître le processus de modernisation des PVD comme le moteur essentiel de l'insécurité planétaire, et de réaliser qu'il n'est désormais plus possible d'établir une distinction arbitraire entre la politique extérieure et la politique intérieure américaines.

HARLAN CLEVELAND 117

III

Nous avons pourtant appris — et dans des circonstances pénibles — que l'exercice du pouvoir traditionnel comportait des limites : en effet, il est des menaces terroristes devant lesquelles aucune contre-menace militaire ne compte; des problèmes énergétiques pour lesquels il n'existe aucune solution militaire; des risques liés à l'environnement que ne saurait garantir aucune assurance militaire; et même des questions militaires auxquelles le pouvoir militaire lui-même ne peut apporter qu'une fraction de réponse.

Les débats annuels relatifs au budget de la défense tendent à masquer aux yeux du Parlement et du public des démocraties industrialisées l'influence croissante des facteurs non-militaires dans la politique de sécurité nationale.

Nous avons besoin d'une théorie nouvelle, qui cesse d'assimiler le concept de sécurité nationale à celui de la défense militaire pour englober, au contraire, les phénomènes liés au pétrole, à l'environnement, à la croissance démographique, aux réfugiés, aux terroristes, à l'insécurité des villes, aux révolutions islamiques, et à la pandémie inflationniste. A cet égard, même Henry Kissinger admet aujourd'hui avec candeur que nous vivons sur un capital intellectuel hérité des années 50 pour ce qui concerne la stratégie de défense, et des années 60 pour ce qui concerne le contrôle des armements.

J'irai plus loin. Une part beaucoup trop importante de notre diplomatie reste encore prisonnière des schémas de pensée de la fin des années 40. A l'époque, les bâtisseurs du monde de l'après-guerre concevaient la politique internationale comme une « architecture » et non comme un système évolutif.

La paix, pour eux, n'était pas une dynamique mais une « structure ». Il ne faut pas s'étonner, dès lors, que la tornade du changement ait soufflé les vitres et arraché le toit de leur édifice.

Tous ceux qui ont « assisté à la Création » (c'est ainsi que se qualifiait lui-même Dean Acheson) avaient émis un certain nombre d'hypothèses pertinentes, à l'époque, mais qui n'étaient pas faites pour durer plus qu'une moitié de vie.

Ils supposaient, d'abord, que les grandes puissances allaient diriger le monde. Ce fut le fondement du Pacte de la SDN qui conduisit à la Charte des Nations-Unies. En fait, on découvrit plus tard que le vrai problème était de gérer le pluralisme dans un monde où il n'y a pas de chef unique. De

118 POLITIQUE INTERNATIONALE

plus, les grandes puissances ne souhaitent pas vraiment régir le monde. Le peuple américain ne voulait pas assumer une telle charge. Il estimait que les autres possédaient leurs propres responsabilités et devaient modeler leur propre destin. La déconvenue ne devait pas tarder : les Européens, les Japonais et une grande partie du tiers-monde se pendirent à nos basques, et bientôt certains n'hésitèrent pas, même, à nous marcher sur les pieds!

Les architectes de l'après-guerre croyaient, ensuite, que les armes nucléaires étaient utilisables. Mais les dernières décennies fourmillent d'exemples de l'incapacité des puissances nucléaires à trouver le moyen d'utiliser ne serait-ce que quelques kilotonnes d'explosifs, dans des situations concrètes : en Corée, au Moyen-Orient, en Afrique du Sud, en Asie du Sud-Est, sans parler du Liban, de l'Irlande du Nord ou du Salvador. Nous avons nous-mêmes passé dix longues années au Vietnam, sans utiliser nos soi-disant « plus puissantes armes ». Elles ne constituent même plus une menace crédible. Le dernier effet d'une menace nucléaire remonte au temps où Khrouchtchev avait menacé « d'incinérer les orangeries d'Italie et de réduire l'Acropole d'Athènes en cendres radioactives ». Cette phrase devait complètement galvaniser l'ardeur de l'Italie et de la Grèce au sein de l'OTAN, ce qui était un résultat assez extraordinaire, étant donné leur situation politique intérieure.

Ce que la menace virtuelle du « gros bang » semble assurer, en revanche, c'est la dissuasion mutuelle, un nouveau type d'équilibre du pouvoir fondé sur l'absence de précédent en matière de guerre nucléaire.

La relation américano-soviétique est, de ce fait, l'élément le plus stable de la politique internationale. Les Soviétiques ignorent ce que nous ferions *SI*. Leur incertitude est profondément ancrée dans la nôtre : nous-mêmes n'avons pas la moindre idée de ce que nous ferions *SI*. Notre incertitude est donc crédible, et c'est là que joue la dissuasion.

Nous savons que la dissuasion nucléaire sert à limiter l'intensité de la rivalité entre deux super-puissances. Nous supposons qu'elle serait tout aussi efficace pour tempérer l'humeur belliqueuse de deux petites puissances (l'Inde et le Pakistan? l'Égypte et Israël?) qui auraient atteint une capacité suffisante de destruction mutuelle.

Ce que nous ignorons, c'est la manière dont fonctionne la dissuasion comme système multilatéral.

HARLAN CLEVELAND 119

Si nous suivons Thomas Schelling — qui définit l'arme nucléaire comme « la capacité de mobilisation » permettant à un gouvernement d'avoir accès aux hommes de science, aux équipements, et au combustible nucléaire, et de connaître le nombre exact de semaines ou de mois nécessaires à la fabrication d'une arme utilisable —, la dissémination du nucléaire en tant que source d'énergie en garantit la propagation à des fins politiques.

Chaque organisation, gouvernementale ou non, doit résoudre le casse-tête suivant : comment réaliser une telle explosion en se prémunissant contre ses « effets boomerang »? Cette question sans réponse est sans doute à l'origine de l'extrême lenteur de la prolifération nucléaire.

Mais, à l'avenir, les inconnues se multiplieront, et l'équilibre des incertitudes ne sera probablement pas longtemps aussi innocent qu'il l'a été durant ce dernier tiers de siècle.

En attendant, les armes nucléaires demeurent trop puissantes pour être utilisées, sauf dans des circonstances si extrêmes que tous les autres recours seraient d'un seul coup devenus caducs.

Mais, au lieu d'essayer de codifier cette inaptitude à l'emploi, l'URSS — et les États-Unis également durant ces deux dernières années — s'est torturé les méninges pour rendre une guerre nucléaire praticable, sinon désirable.

Si par leurs actions, leurs directives présidentielles, leurs budgets de défense, les deux super-puissances persistent à témoigner de la valeur suprême de l'arme nucléaire, elles ne persuaderont certainement pas les petits pays que la technologie nucléaire ne vaut pas ce qu'elle coûte.

De plus, tant que nos amateurs de « Kriegspiel » utiliseront (en théorie) des armes qui ne sont pas utilisables (en pratique), nous négligerons la fabrication d'armes conventionnelles plus souples, dont nous pourrions avoir vraiment besoin dans des circonstances très concrètes.

Les Parlements et les opinions publiques des démocraties industrielles ne font pas face aux réalités de la défense grâce aux illusions nucléaires répandues par leurs rhéteurs politiques et leurs experts militaires. Et, du même coup, ceux-ci peuvent prétendre défendre les intérêts vitaux de leurs électeurs sans engager les dépenses militaires utiles, qui pourraient leur permettre, par exemple, de garantir l'approvisionnement pétrolier en provenance du golfe Persique.

120 POLITIQUE INTERNATIONALE

IV

Les « témoins de la Création » avaient imaginé beaucoup d'autres choses. Ils avaient envisagé une énergie bon marché, mais elle ne l'est pas; un dollar-monnaie internationale, alors que nous ressentons maintenant le besoin urgent d'avoir un instrument d'échange et un étalon de valeur complètement indépendants des caprices économiques d'un seul pays.

Ils croyaient que le jeu du libre-échange serait juste — cela a été vrai pour les premiers arrivants, les plus forts. Mais la concurrence des pays riches d'abord, des pays nouvellement industrialisés ensuite, nous a tous convertis à la réglementation du commerce. Tout le monde admet désormais que les marchés internationaux sont manipulés; la seule question reste de savoir par qui et au bénéfice de qui?

Les pères fondateurs des Nations-Unies et de l'OTAN pensaient aussi que le ciment essentiel de l'ordre mondial serait la coopération entre États géographiquement proches. En fait, les régionalismes qui se sont avérés les plus dynamiques ont été « fonctionnels »; en dehors de la Communauté Européenne, l'OPEP est devenue la « région » la plus importante du monde. Et l'importance de l'OCDE a crû dès lors que le club des démocraties industrielles situées de part et d'autre de l'Atlantique a su dépasser la géographie pour s'étendre au Japon, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. De même, dans le domaine politique et militaire, l'Alliance atlantique devra surmonter sa réticence à prendre en considération les menaces extérieures à sa sphère d'action traditionnelle.

Certes, en tant que commandement militaire, l'OTAN doit respecter les limites que lui assigne son Traité fondateur. Mais ses membres les plus importants devraient être prêts à former très rapidement des « coalitions volontaires » avec d'autres nations pour agir, si cela était nécessaire, en d'autres points du globe.

V

La plus grande erreur commise par les « nouveaux bâtisseurs du monde » a été de considérer le reste de la planète — ce qu'on a appelé plus tard le tiers-monde — comme une variable subordonnée de la politique atlantique et des rapports Est-Ouest.

HARLAN CLEVELAND 121

Ce que les trois Administrations américaines des années 70 ont mis si longtemps à comprendre, c'est que ce sont précisément l'agitation, la turbulence et la terreur, les nouveaux désirs et les nouveaux griefs des PVD qui conditionnent désormais nos relations les plus anciennes, et apparemment les plus stables — le statu quo américano-soviétique et nos alliances dans les zones de l'Atlantique et du Pacifique.

Les points de friction essentiels au sein de nos alliances sont actuellement situés hors de leur périmètre d'action initial; il s'agit de la politique pétrolière du Moyen-Orient, de l'OLP, des sanctions appliquées aux prises d'otages et aux invasions d'autres pays.

Quant aux Russes, nous ne les affrontons plus aujourd'hui à Berlin ou en Méditerranée, mais plutôt en Angola, en Ethiopie, en Asie du Sud-Est, dans l'océan Indien, dans les Caraïbes et en Afghanistan.

Il est certain que l'agression brutale de l'URSS contre l'Afghanistan nous a permis de comprendre que, étant donné la nature du régime soviétique, la détente ne pouvait qu'être — comme je l'ai dit il y a longtemps déjà — « la continuation de la tension par d'autres moyens ».

Mais il nous faudra apprendre en outre à ne plus considérer les pays du tiers-monde comme des acteurs occasionnels sur la scène des relations Washington-Moscou. Ils pourraient bien être, au cours des années 80, la force vivante la plus active de la politique mondiale.

Et pourtant, cela fait plus de douze ans que nous méprisons le développement, que nous n'accordons qu'un rôle mineur aux relations avec le tiers-monde, et que le Président et le Congrès se grattent la tête à l'unisson chaque année pour savoir si les deux-tiers du monde méritent vraiment notre aide.

A cet égard, les « doctrines » Nixon et Carter étaient cousines germaines : elles préconisaient toutes deux la limitation de l'aide de Washington à ses amis du tiers-monde, de la Corée du Sud à Israël en passant par l'Asie du Sud-Est.

Elles ont toutes deux centré leurs efforts sur la géopolitique de grandes puissances sans réaliser que le changement qui agitait le reste du monde était tout aussi important — et pouvait même conduire les Super-Grands à une confrontation directe.

Avec beaucoup d'éloquence, pendant la campagne électorale de 1976, Jimmy Carter s'est fait l'avocat de la lutte contre la pauvreté, la faim et la crise d'identité culturelle des PVD; il

122 POLITIQUE INTERNATIONALE

a proposé un accroissement du commerce et de l'aide mondiale afin de leur permettre de franchir en douceur la difficile transition vers la vie moderne. Mais malgré ces bonnes paroles, en quatre ans, l'Administration Carter et le Congrès ne se sont jamais décidés à s'attaquer aux dilemmes du développement, ni à redonner vie au dialogue moribond avec le « Sud ». Or il se trouve que l'ordre mondial est devenu la clé de la sécurité américaine. Mais l'Administration Reagan a, tout comme celle qui l'a précédée, continué de négliger la dynamique du développement et la politique de modernisation.

VI

La clé de voûte de l'ordre politique mondial réside dans la gestion de la modernisation. Il nous faut dès lors réfléchir intensément à la triple collision créée par ce processus dans une centaine de pays, sur trois continents. Le dérapage semble toujours se produire au moment périlleux où une modernisation effrénée se heurte à la prise de conscience du fait que le changement enrichit une minorité au détriment du plus grand nombre et s'oppose, dans le même temps, à la résistance forcenée de mouvements patriotiques culturels ou de réactionnaires religieux.

Nous avons pu observer la convergence de ces deux mouvements sur nos écrans de télévision — les mollahs dans leurs longues robes et les étudiants de l'aile gauche (soi-disant vêtus « à l'occidentale »), couples mal assortis, mariés par convenance, réclamant ensemble (mais sur un ton fort différent) le respect de la tradition et de la justice; envahissant les rues de Téhéran; incendiant les tanks et les automobiles, quintessence symbolique de la modernisation.

Une deuxième collision suit logiquement celle-ci : nous avons pu en voir également un exemple en Iran cette année : les partisans de la tradition et les défenseurs de la justice ne sont pas parvenus à trouver un terrain d'entente, une fois l'ennemi commun éliminé. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'une modernisation rapide soit incompatible avec la justice et la tradition.

Dans un certain nombre de PVD (Corée du Sud, Taïwan, Singapour, Israël), une modernisation accélérée a pu toucher équitablement toutes les couches de la population; une croissance économique rapide a pu être réconciliée avec le respect

HARLAN CLEVELAND 123

de la culture locale. Le Japon constitue une autre illustration parfaite de ce phénomène; il s'est jeté à bras-le-corps dans l'ère post-industrielle sans perdre une parcelle de sa personnalité.

Nous avons un long chemin à parcourir en travaillant de concert (au-delà d'une simple « aide ») avec nos amis d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, pour éviter la triple collision de la modernisation. C'est pourquoi nous devons tout d'abord élargir notre perspective et inclure cette notion de changement dans notre concept de sécurité nationale — sans imaginer que nous puissions y surseoir en attendant d'avoir affronté les Russes et rassuré nos alliés. Notre stratégie future consistera en partie à créer des relations praticables avec ces pays dont le dynamisme et le bouillonnement nous entraînent vers une confrontation avec l'URSS et élèvent des barrières entre les États-Unis et leurs alliés.

Le cauchemar le plus épouvantable des années 80 pourrait bien ne pas être le célèbre champignon atomique, mais plutôt la désintégration de l'autorité gouvernementale, au sein d'un nombre croissant de nations en développement — provoquée par des bouleversements sociaux liés aux incertitudes du futur et à la défense acharnée des traditions du passé.

Car c'est justement le mélange explosif de ces deux tendances avec la poursuite de la modernisation qui défigure aujourd'hui le monde, atteint d'une maladie de dégénérescence politique évidente au Liban, au Cambodge, au Salvador, en Iran, en Turquie, en Italie — préludes à combien d'exemples à venir de l'incapacité des gouvernements nationaux à remplir leur rôle?

VII

Ce constat d'affaiblissement du pouvoir ne représente pas un jugement sur notre puissance économique ou militaire. Il est la conséquence de notre refus d'envisager le profond changement qui affecte la politique mondiale, et la nature du pouvoir qui pourrait y faire face.

Nos gouvernants, quelle que soit leur étiquette politique, continueront à « creuser des trappes » sous leurs propres pas s'ils persistent à utiliser de vieilles théories pour résoudre des questions nouvelles.

Notre problème essentiel n'a rien à voir avec la qualité de la gestion politique. La conduite effective de la diplomatie n'est

124 POLITIQUE INTERNATIONALE

pas un art si mystérieux : sa pratique quotidienne permet de le maîtriser aisément, comme nous l'a enseigné Harry Truman. L'ingrédient le plus précieux de la diplomatie est une stratégie générale claire, une conscience aiguë de la direction que nous essayons de suivre en tant que nation, de ce que nous voulons faire, du type d'ordre mondial que nous voulons vraiment construire. La première puissance du monde ne saurait se contenter d'expédients.

Du temps de Henry Kissinger, il était impossible d'ignorer la stratégie suivie, qu'elle nous plaise ou non. Mais cette politique extérieure était trop centrée sur le triangle Moscou-Pékin-Washington; elle traitait avec trop de légèreté certaines questions économiques cruciales pour nos alliés européens et japonais et, (tout au moins jusqu'aux dix-huit derniers mois de l'Administration Ford) ignorait presque complètement le problème de la justesse et de l'instabilité dans les pays du tiers-monde.

Les Administrations démocrates pèchent souvent par leurs excès théoriques et leurs carences pratiques. Cependant, même les théoriciens présents au sein de l'Administration Carter ne se préoccupaient visiblement pas de la stratégie, et les multiples talents extérieurs aux organes officiels n'étaient pas mobilisés pour combler ce vide.

Ce n'étaient pas la première fois, dans l'histoire politique américaine, que l'Urgent se révélait l'ennemi de l'Important.

Mais la loi de Gresham, selon laquelle le fait de parer au plus pressé ne laisse pas de place à la réflexion, devient une maladie dévastatrice dans la mesure où les problèmes politiques sont de plus en plus liés, interdisciplinaires, interministériels et internationaux.

Il va de soi qu'au niveau de la Maison-Blanche, il n'existe pas une seule question qui n'ait, au moins partiellement, des implications planétaires.

Nous demandons avant tout aux autres pays — et la réciproque est vraie — qu'ils modifient, sur le plan interne, leurs préjugés, leurs priorités, leurs politiques et leurs pratiques. Car la plupart des mesures d'ordre intérieur que nous adoptons (décisions concernant le montant de nos subventions agricoles, orientation de la recherche et du développement, « sauvetage » des entreprises en difficulté, ampleur de l'effort de conservation de l'énergie, fourniture de dollars US, niveau supportable du chômage, importance et forme du déficit budgétaire, etc.) présentent un intérêt essentiel pour presque toutes les autres

HARLAN CLEVELAND 125

nations du monde. Et pourtant, le gouvernement américain persiste à distinguer sans ambiguïté affaires intérieures et affaires extérieures.

Effectivement, comme auraient pu le dire Gilbert et Sullivan, toute question d'intérêt public tient plutôt, à l'origine, soit à l'ordre interne soit à l'ordre international (et est traitée en tant que telle, au fur et à mesure qu'elle gravit les échelons décisionnels aussi bien de l'Exécutif que du Capitole).

La gestion de tout système complexe devrait tenir compte du principe élémentaire suivant : une instance de coordination ne doit pas être conçue de la même façon que les cellules qui lui sont subordonnées; elle doit être délibérément organisée de manière à interférer avec les divisions verticales inférieures, afin de projeter un éclairage toujours nouveau sur leurs relations et leurs contradictions avant que les problèmes ne parviennent au stade de la décision finale.

Chacun des « ministères » américains a été institué pour traiter essentiellement ou bien de la sécurité nationale et de la politique étrangère, ou bien des problèmes de politique intérieure. Et la Maison-Blanche fonctionne depuis trente ans de la même manière, en coordonnant les actions relatives aux affaires extérieures, à la Défense et au Renseignement au sein du « National Security Council » (NSC) et en canalisant les autres activités gouvernementales au sein du « Domestic Policy Staff », successeur en ligne directe des fonctionnaires qui, depuis l'Administration Truman, et sous une grande variété de titres, ont assumé ces responsabilités.

Puisque le système n'est pas adapté à la fonction, les heurts entre politiques intérieure et extérieure sont parfaitement logiques. La politique énergétique, le droit de la mer, les ventes d'armes, la vente de céréales à l'Union soviétique, l'exportation d'énergie nucléaire, constituent autant d'illustrations de ramifications « internationales » imprévues, ignorées ou occultées.

Mais il suffit d'un exemple. L'Amérique du Nord est la pièce maîtresse d'un système alimentaire mondial qui ne produit pas encore assez pour préserver de vastes couches de population de la malnutrition. Et pourtant, une bonne partie de notre législation agricole fédérale et le Département de l'Agriculture demeurent partisans d'une restriction de la production alimentaire. Ceci afin de maximiser le bénéfice des producteurs (ce qui, en soi, n'est pas critiquable). Or le gouvernement américain a à peine commencé à changer le système et à l'orienter vers une production qui satisfasse *à la fois* les

126 POLITIQUE INTERNATIONALE

besoins de la planète (pas seulement la demande effective des « affamés nantis », tels que les Russes) et ceux des fermiers américains!

En dépit de l'imbrication réelle des questions internes et internationales, une seule personne au sein de l'Exécutif est appointée pour travailler à la fois sur l'ensemble de ces problèmes : il s'agit du Président des États-Unis. Mais, jusqu'à présent, aucun des hommes investis de cette fonction n'a cependant organisé le personnel de la Maison-Blanche comme si « l'intérieur » et « l'extérieur » étaient plus que des cousins éloignés — sans aller jusqu'à parler de frères siamois!

VIII

L'autre carence essentielle des politiques actuelles est une force de conviction qui permettrait de mobiliser toute la population au service de desseins partagés et motivants.

Les impératifs de l'interdépendance transcendent les responsabilités étroites des départements fédéraux, de la Maison-Blanche et du Congrès. Ils impliquent des changements de priorité dans les domaines de l'éducation, de la recherche et du développement, de la gestion des affaires, de l'orientation des syndicats, des moyens de communication et de leur impact global, ainsi que dans les initiatives bénévoles à base populaire.

La nécessité de prendre un grand nombre de décisions dans une optique internationale — après consultation, voire accord, d'autres nations ou d'entreprises internationales — et le fait que les questions d'interdépendance relatives à l'ordre mondial soient profondément imbriquées dans la politique intérieure (que ce soit la nôtre ou celle d'autres pays), requièrent un type bien particulier de leadership. A l'époque heureuse du Plan Marshall, seul un très petit nombre de leaders, membres de l'Administration ou parlementaires, décidaient des mesures à prendre pour juguler la crise. Et tous les autres Américains se contentaient d'y participer d'une manière passive en lisant les journaux, en payant leurs impôts et en renouvelant le mandat de Harry Truman. Mais l'actuelle crise chronique d'interdépendance (dont les problèmes de l'énergie, de la faim, des armes, de l'inflation, de l'emploi, de la monnaie sont les manifestations les plus évidentes) exige la participation de douzaines d'organismes gouvernementaux, de centaines de dirigeants au niveau local ou étatique, de milliers de cadres, de centaines de milliers d'enseignants, de millions de ménages, de

HARLAN CLEVELAND 127

propriétaires d'automobiles, d'investisseurs et de travailleurs, organisés ou non.

En réalité, nous avons besoin d'un style de gouvernement assez proche de celui d'une période de guerre, qui ferait appel à la coopération de populations entières pour entreprendre les actions « internes » sans lesquelles la nécessaire coopération internationale ne pourrait être mise en œuvre — même par les plus habiles des diplomates. Un tel « leadership » va bien au-delà de la simple capacité de guider la législation à travers le labyrinthe juridique menant à la promulgation. Il s'agit plutôt d'essayer d'éduquer une population entière. Sauf dans le domaine de l'énergie, l'Amérique n'a jamais vraiment essayé de mobiliser ses habitants pour faire face à l'interdépendance. Car l'interdépendance moderne et la sécurité nationale exigent des modifications dans les attitudes et les préjugés, le style de vie, voire dans la façon de travailler. Il faut en effet parvenir à faire naître des millions d'actions plus ou moins volontaires motivées par l'intérêt personnel, par l'économie de marché ou la pression sociale et, seulement d'une façon très marginale, par l'intervention de l'État.

IX

Bien que nos gouvernants obscurcissent souvent plus qu'ils ne les éclairent les questions essentielles, il est bon de se rappeler qu'il existe toujours un phare quelque part. Et cette lueur vient du fait que ce sont les Américains — et non leurs dirigeants — qui prennent des décisions essentielles en matière de politique étrangère et modèlent ainsi le monde dans lequel il souhaitent vivre.

Le président Kennedy avait résumé en une seule phrase ce qui continue d'être notre but essentiel : « rendre le monde sûr dans la diversité ». Nous aspirons à un monde pluraliste, où personne ne dirige seul, et dans lequel chacun soit un peu responsable; un monde où chaque culture ait sa place, libre de suivre la voie qu'elle s'est tracée. Ce ne serait pas un monde confortable, ni pour les Américains, ni pour les autres. Mais, pour les Américains, ce serait un monde assez familier (car « madisonien ») qui leur serait agréable à vivre, parce qu'ils sont issus de la diversité.

La spécificité de notre expérience explique la spécificité de nos objectifs. « Quand les gens finiront-ils par comprendre —

128 POLITIQUE INTERNATIONALE

demandait Macaulay — que c'est l'esprit qui nous anime, et non les outils que nous employons, qui nous unit les uns aux autres? »

Notre planète fourmille de nations — et d'innombrables partis et organisations — dont les leaders croient avec passion qu'un seul État, une seule doctrine politique unificatrice, une race unique d'individus « monochromatiques » peut et doit dominer le monde.

Mais nous, Américains, savons que les nations sont trop interdépendantes, les doctrines trop dangereuses, les groupes ethniques et culturels trop fiers, et les individus — hommes ou femmes — trop bornés pour donner la moindre chance de survie à longue échéance à une telle aspiration. Nous savons cela, non par raison, mais parce que l'expérience nous a façonnés ainsi.

Les étrangers de passage aux États-Unis trouvent souvent les Américains un peu déroutants — surtout lorsque ces visiteurs essayent de décrire leurs buts et leur « système » avec des mots puisés dans la littérature ancienne et dans les manifestes modernes.

Bien sûr, nous n'avons pas un seul et unique « système », mais bien plutôt une précieuse pluralité de systèmes. L'Anglais Edmund Burke, dans son fameux discours sur « la manière de procéder avec ces sauvages d'outre-Atlantique » a dit, en désespoir de cause, que notre credo était « la dissidence du dissentiment ». Les Américains, pensait Burke, forment un peuple « dont le cartilage n'a pas encore la dureté de l'ossature humaine ».

Pendant les deux siècles qui ont suivi la formulation de ce jugement, nous avons forgé notre expérience dans la paix et la guerre, nous nous sommes « endurcis »; ce qui nous a permis de vérifier sans cesse que le meilleur moyen de gérer nos affaires demeure cette méthode non-dogmatique, non systématique, souple et équilibrée, moitié publique et moitié privée, que l'on appelle la démocratie. Nous avons appris à nous défier de l'idée selon laquelle un individu (ou un groupe) pourrait posséder la seule vision juste, officielle, de la société. Il n'est qu'une chose essentielle pour la démocratie : que personne ne puisse jamais s'attribuer le droit exclusif de définir autoritairement ce qu'est la démocratie.

Cette règle, pour les Américains, constitue également le premier fondement de l'ordre mondial.

Page Denied

Next 18 Page(s) In Document Denied